

LA LEY 1/2021, DE 11 DE FEBRERO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Seminario de Derecho Local.

Fundación Ramón Sáinz de Varanda.

20-5-2021.

Antonio Embid Irujo

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Zaragoza.

Presidente de la Fundación RSV

aembid@unizar.es

SUMARIO

- I. DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY.
- II. CONTENIDO GENERAL.
- III. UN PROCESO QUE SE INICIA.
- IV. LEY 1/2021 Y LEGISLACIÓN ESTATAL.
- V. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS.
- VI. DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES.
- VII. MEDIDAS DE COORDINACIÓN.
- VIII. ENTIDADES COLABORADORAS DE CERTIFICACIÓN.
- IX. APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES.
- X. EL RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES.
- XI. REFLEXIONES FINALES.

DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY (1).

- Ley relativamente amplia: Preámbulo, 69 artículos, 7 disposiciones adicionales, 5 transitorias, 1 derogatoria, 20 disposiciones finales.
 - Ley aprobada en un tiempo de sequía legislativa (pandemia).
 - Ley de tramitación parlamentaria rapidísima:
 - Calificación del Proyecto de Ley por Mesa de las Cortes: 30-12-2020.
 - Comparecencias de agentes sociales y económicos.
 - Enmiendas.
 - Aprobación Pleno Cortes: Sesión 11 y 12 de febrero de 2021.
 - Publicación en BOA: 23-2-2021.
 - Entrada en vigor: el mismo día de su publicación (con independencia de que en determinadas cuestiones la aplicación es diferida).
 - No hay aprobación unánime de la Ley pero sí bastante mayoritaria.
- Reproches escasos: “neoliberalismo”.

DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY (2).

Fase previa “administrativa” también fue rapidísima:

-Preámbulo: Ello se justifica en el art. 22 del Decreto-Ley 4/2020, de 24 de junio. Se refiere a régimen extraordinario de elaboración de disposiciones de carácter general (para aplicar las medidas de la *Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica*):

---Solo con Orden de iniciación y dictamen de la Dirección General de Servicios Jurídicos. (Omisión de otros informes).

---Tampoco consulta pública: “podrá prescindirse del trámite de consulta pública previa por concurrir razones graves de interés público”

-(Ley 1/2021, deroga el Decreto-Ley 4/2020 y con él su art. 22).

-No ha habido tampoco dictamen del Consejo Consultivo.

(En el RD Ley 36/2020 sí que hubo dictamen del Consejo de Estado. Problemas posteriores de publicidad –conocimiento- del Dictamen).⁴

DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY (3).

Conexión expresa de la Ley con la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica de 1-6-2020.

(Documento firmado por las fuerzas políticas excepto Vox; también por los Empresarios, Sindicatos y FAMCP).

Puntos en ella a notar:

4.8 AGILIDAD EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. (Dentro de las “Propuestas de recuperación en materia de empleo”).

269. Avanzar hacia una Administración “papel 0” o “sin papeles”. Impulso a la consecución del **expediente electrónico**, en el logro del objetivo y mandato normativo de **eficiencia y eficacia**.

270. *Simplificar los trámites administrativos, fomentando la **reducción de plazos y trámites**, impulso a los mecanismos simplificados de gestión como la figura de las **declaraciones responsables**, sin que ello suponga merma de las competencias de comprobación **evitando que se vean afectados⁵ los requerimientos de índole laboral, sanitaria y medioambiental.***

DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY (4).

Conexión expresa de la Ley con la gestión de Fondos Europeos:

-Preámbulo: Principio de “necesidad”

“...promoviendo el desarrollo y agilización de las actuaciones financiadas con determinados fondos europeos incluidas en el **Plan estatal de Recuperación, Transformación y Resiliencia** y en la **Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica**, instrumentos **ambos** creados para hacer frente a las consecuencias de la pandemia provocada por el SARS-CoV-2”.

-Pero trasciende su objeto de la gestión de los Fondos Europeos.

Porque pretende conseguir un **estado de reforma permanente** de la AP. Una muestra de ello:

Plan de Simplificación Normativa a aprobar en el comienzo de cada legislatura.

DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY (5).

Se produce también una conexión con medidas normativas adoptadas por otras entidades públicas:

-**Estado:** Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la **modernización** de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

-Y otras CCAA. Ejemplos:

---**Castilla La Mancha:** Ley 1/2021, de 12 de **febrero**, de **Simplificación urbanística y medidas administrativas**. (Actual Proyecto de Ley de mayo 2021).

---**Andalucía:** Decreto-Ley 3/2021, de 16 de **febrero**, por el que se adoptan medidas de **agilización administrativa y racionalización** de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

---**Cataluña:** Decreto-Ley 5/2021, de 2 de **febrero**, por el que se aprueban medidas urgentes para implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público.

---**Galicia:** Ley 9/2021, de 25 de **febrero**, de **simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia**.

DESCRIPCIÓN. EL CONTEXTO DE LA LEY (6).

-Permanencia a lo largo del tiempo de la idea de la “reforma administrativa”, “modernización”, “racionalización”, “agilización” de la AP. Con matices.

-Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (presentado a UE).

Acciones diversas para modernizar la AP: digitalización de su funcionamiento y servicios, simplificación de procedimientos, reducción temporalidad empleados públicos y mejora de su formación, mejora Justicia, mejora de la evaluación de políticas públicas. 4.531 millones de inversión.

-Hace mucho tiempo que no se hablaba en España de “reforma administrativa” o de “modernización de la AP”. [Intentos de Ministros de Administraciones Públicas Joaquín Almunia (1990) y Jordi Sevilla (2006)].

-Es conveniente recordar la frase, extraída de las memorias, de un primer ministro de la III República Francesa (años 30 s. XX): “Cuando no se me ocurría nada, volvía a la idea de reforma de la Administración”.

EL CONTENIDO GENERAL (1).

a) Preámbulo: Se trata de “impulsar un programa de simplificación y mejora regulatoria que se concreta *inicialmente* en esta ley”.

b) Los títulos competenciales que se aplican en la Ley.

Se enumeran en el Preámbulo (II). No en un artículo o disposición final (como es usual).

Amplia variedad de títulos con referencia al Ear.:

Art. 71 Ear., competencias exclusivas: Creación, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno; régimen local; procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia; ordenación del territorio, urbanismo, vivienda; normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente; caza y colegios profesionales

EL CONTENIDO GENERAL (2).

Art. 75, competencias compartidas: protección del medio ambiente; energía; protección de datos de carácter personal; desarrollo de las bases del Estado previstas en art. 149.1.18 CE; régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma y régimen estatutario de los funcionarios de la Car.

Art. 79, competencias de ejecución:

-ejercicio de la actividad de fomento.

-Con esas amplias premisas, previsible su extenso contenido. Algo, en principio, sorprendente: Amplio papel de normas de régimen energético.

-No se van a considerar aquí: régimen energético, contratación pública, evaluación ambiental, ordenación del territorio, urbanismo, caza,...¹⁰

EL CONTENIDO GENERAL (3).

- El acento: cuestiones de derecho administrativo general.
- Directrices del Preámbulo de la Ley. Dos frases significativas:
 - “Es preciso **administrar mejor**, no menos, **regular mejor**, no menos, **evaluar más y mejor**”.
 - “No se trata de **eliminar la Administración o postergar al sector público, y, con ello, desproteger los intereses generales**. Se trata de hacerlos mejores, más cercanos a ciudadanos y empresas, más ágiles, más proactivos, más tecnológicos, más atentos a las necesidades que deben atender para cumplir su función constitucional de servicio a los intereses generales”.

(Aquí se inserta el reproche parlamentario del “neoliberalismo”).

EL CONTENIDO GENERAL (4).

-Es esencial el concepto de simplificación administrativa.

Está constituido por:

“las iniciativas de mejora de la **calidad normativa**, **simplificación** normativa, transformación **digital** del sector público, **modernización y racionalización administrativa**, revisión, reordenación y agilización de **procedimientos** y reducción de **cargas administrativas**”. [Art. 2 a)].

-[Y el de **razones imperiosas de interés general**”; art. 2 b). Su contenido deriva de la jurisprudencia TJUE. Directiva Bolkenstein 2006].

-Distinguir:

- a) Lo que la Ley 1/2021 transforma o modifica por su mera entrada en vigor.
- b) Lo que quiere la Ley 1/2021 que se aplique en el futuro.

-Cuantitativamente lo primero tiene menos importancia y amplitud que lo segundo, al menos en apariencia.

UN PROCESO QUE SE INICIA (1).

-**Entrada en vigor.** Disposición final 20^a.1. Planteamiento general: “el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón”. (BOA 23-2-2021)

-**Pero “efectiva aplicación” del Título III** (“Impulso de la gestión administrativa y de la actividad económica”, arts. 14-49). En lo relativo a “concretos procedimientos, trámites de informe o dictamen y trámites de aportación de documentación tendrá lugar conforme a lo previsto en la disposición final 16^a de esta Ley”.

-**Disposición final 16^a:** Dentro del plazo de **seis meses** contados desde la entrada en vigor de esta Ley (**hasta el 23-8-2021**) el Gobierno Aragón aprobará y enviará a las Cortes de Aragón un “**Proyecto de Ley de aplicación de la Ley de simplificación administrativa**” con los siguientes contenidos:

UN PROCESO QUE SE INICIA (2).

- a) Reformas legales necesarias para la **sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones.**
- b) Reformas legales necesarias para la **sustitución del silencio negativo por silencio positivo.**
- c) Reformas legales necesarias para la **revisión de los plazos de silencio administrativo.**
- d) Reformas legales necesarias para la **revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes.**
- e) Procedimientos en los que **la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por declaración responsable, indicando el momento en que habrá de aportarse la documentación, y reformas legales necesarias para ello.**

(Criterios para proceder: art. 4).

Conclusión: en lo relativo (en general) a declaración responsable, silencio administrativo, informes...**nada es aplicable todavía.**

UN PROCESO QUE SE INICIA (3).

Para ello: Resolución de 19 de marzo de 2021 del SGPresidencia y del SGT del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se aprueban el procedimiento y los formularios para la adaptación del régimen de intervención, régimen y plazos del silencio administrativo, emisión de informes y aportación inicial de documentación (BOA núm. 68, de 29-3-2021).

- Se contienen en la Resolución unos formularios. Se da a los SGT Departamentos hasta el 23 de junio de 2021 para enviar propuestas en relación a los contenidos de la disp. final 16ª.
- Propuestas que se deben enviar a SG Presidencia para que ella los entregue a la Comisión de Simplificación Administrativa.
- Se dice que los departamentos que no hayan remitido nada a fecha 23 de mayo de 2021 serán “requeridos” para ello.

(Curiosa advertencia “preventiva” y basada en la desconfianza. ¿Quién realizará el requerimiento, si hay que realizarlo? La Ley no indica nada del requerimiento preventivo).

UN PROCESO QUE SE INICIA (4).

Y lo relativo a la modificación del art. 5 de la Ley 3/2011 (ley sobre contratación pública en Aragón, modificada por la disposición final cuarta):

“entrará en vigor a los dos meses de la entrada en vigor del Decreto que modifique el Decreto 82/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crean el Registro Público de Contratos y el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento”.

(Ese Decreto no ha aparecido hasta ahora).

UN PROCESO QUE SE INICIA (5).

Comisión de Simplificación Administrativa. Es la clave, aparente, del proceso.

-**Definición:** “órgano permanente de asesoramiento y trabajo para el impulso y promoción de la simplificación administrativa en todos los ámbitos del *sector público autonómico de Aragón*. Estará adscrita orgánicamente al departamento competente en materia de Administración Pública y, funcionalmente, a la *Presidencia*”. (Art. 6).

-**Composición:** máximo de **diez miembros designados** entre el personal al servicio del *sector público autonómico y local* de Aragón con **experiencia o especialización** en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones.

-**Designación:** **Acuerdo del Gobierno de Aragón**, a **propuesta de la Presidencia**, oídos los **departamentos competentes** en materias relacionadas con la simplificación administrativa. (¿Hay algún departamento que no lo esté?).¹⁷

UN PROCESO QUE SE INICIA (6).

-Mandato: 5 años renovables sin limitación.

-Competencias:

a) Conocer y, en su caso, informar las iniciativas en materia de simplificación administrativa.

b) Realizar propuestas en las materias de su competencia.

c) Informar y, en su caso, proponer el desarrollo no programado de proyectos de simplificación administrativa concretos cuando la urgencia de la situación así lo aconseje.

d) Promover actuaciones de formación de los empleados públicos y de difusión y sensibilización entre la ciudadanía.

e) Otras.

-(Aprueba su reglamento interno).

Algunas preguntas: ¿Cuál es la dedicación de los miembros a esta función?
¿Hay compatibilidad con su puesto de trabajo?. La Ley no dice nada sobre¹⁸ ello.

UN PROCESO QUE SE INICIA (7).

- Normas que se derogan.** Disposición derogatoria única.
- En normas con **rango de ley** se derogan Dleyes 1, 2 y 4 /2020 (**pandemia**). Y una pequeña parte del DL 9/2019 (medidas para el control del conejo común).
- Y **algunas normas reglamentarias** (Varias Órdenes y 2 Decretos).

- Normas que se modifican.** (Disposiciones finales):
- TR Ley Hacienda CA (DLegislativo 1/2000).
- Ley 5/2015, Subvenciones de Aragón.
- Ley 8/2015, Transparencia de la Actividad Pública...
- Ley 3/2011, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de A.
- Dley 1/2008, medidas facilitar actividad económica de A.
- Ley 7/2019, apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en A
- TR Ley Ordenación del Territorio, (DLegislativo 2/2015).
- TR Ley de Urbanismo de Aragón (DLegislativo 1/2014).

UN PROCESO QUE SE INICIA (8).

- Ley 24/2003, de 26 de diciembre, medidas en materia de vivienda protegida.
- Dley 2/2016, medidas en ejecución de sentencias en energía eólica.
- Ley 10/2013, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.
- Ley 1/2015, de Caza de Aragón.
- TR tasas de la Car, (DLegislativo 1/2004).
- TR Ley de Montes de Aragón (DLegislativo 1/2017).
- Ley 10/2005, de Vías Pecuarias de Aragón.

Todo esto es lo que ya es eficaz con la entrada en vigor de la Ley. En la mayor parte de los casos son modificaciones poco importantes.

-Amplia delegación legislativa (Disposición final 17^a) para formar TTRR. En plazo máximo de un año (se señalan textos a refundir):

--Ley Electoral 1987; Ley Corporación Aragonesa de Radio y Televisión 1987; Ley Administración Local de Aragón 1999; Ley del Juego Aragón 2000; Ley de espectáculos públicos 2005; Dley ejecución sentencias energía eólica 2016;

UN PROCESO QUE SE INICIA (9).

Ley Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria 2002; Ley Instituto Tecnológico de Aragón, 2000; Ley Plataforma Logística de Zaragoza 2001; Ley actividad económica 2008; Ley subvenciones 2015; Ley Patrimonio 2013; Ley Contratos 2011.

-Desarrollo reglamentario: Cláusula general de habilitación, disp. final 18ª.

Y otras especiales, ejemplos:

--seis meses para el **Reglamento del Registro de Beneficiarios de Subvenciones** (disp. final 19ª).

--regulación del **Registro de Entidades colaboradoras de certificación** (art. 20.4). Y muchas otras para el funcionamiento de estas entidades, arts. 21 y ss.

--regulación **teletrabajo** (disp. adicional 2ª).

(Nada de esto ha aparecido todavía. Cuatro meses).

-Medidas sobre el sector energético. Título V, arts. 59-69. (Reducir el campo de las autorizaciones y ampliar declaraciones responsables). Eso ya es aplicable.

Para esta materia no opera la disp. final 16ª.

UN PROCESO QUE SE INICIA (10).

-Disposiciones transitorias.

--**Principio general:** procedimientos ya iniciados se rigen por la norma bajo la cual se iniciaron (disp. trans. 1ª). (**Es lo habitual**).

--Eso sucede con los procedimientos iniciados bajo los Dleyes 1, 2 y 4/2020 (pandemia) (disp. trans. 2ª). (**Ds Leyes que se derogan**).

--**Protección Energía:** “Podrán acogerse a la protección frente a cualesquiera afecciones energéticas, incluidas afecciones eólicas, todos los proyectos de tecnología no eólica que a la entrada en vigor de esta ley ya se hubieran presentado para su autorización administrativa previa” (disp. trans. 3ª). (**Conexión con las definiciones del art. 60 Ley: poligonal y afección energética**).

--**Instalaciones de generación eléctrica.** Posibilidad de acogerse algunas de ellas a una tramitación más simple (no autorización). Disp. trans. 4ª,

--**Subvenciones del fondo local. Seis meses para aprobar nuevas bases reguladoras** por los órganos gestores que tramiten subvenciones con la Orden PRE/571/2016, de 13 de junio. Disp. trans. 5ª. **Mientras tanto, se aplica esa Orden** (que quedará derogada a los seis meses, 23-8-2021, disp. derogatoria).²²

LEY 1/2021 Y LEGISLACIÓN ESTATAL.

-Art. 149.1.18 CE: El Estado tiene competencia exclusiva...sobre el procedimiento administrativo común.

-No es una competencia compartida. Es exclusiva del Estado.

-Plasmación actual: Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del “Procedimiento Administrativo Común”.

-Recordatorio: el Procedimiento Administrativo Común no es un procedimiento administrativo concreto, sino una enumeración de trámites administrativos que, por esenciales, deben encontrarse en todos los procedimientos administrativos sectoriales (los de competencia del Estado y de las CCAA).

-Ley 39/2015 regula con exclusividad (en relación con objeto de la Ley 1/2021):

a) Silencio administrativo, con plazos de resolución (arts. 21-25).

b) Declaración responsable (art. 69).

c) Comunicación (art. 69).

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS (1).

-Punto de partida de Ley 1/2021:

Como regla general en los procedimientos de competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus organismos públicos iniciados a solicitud del interesado...el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado esta legítima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo” (art. 27.1).

[Y “en los procedimientos...iniciados de oficio el sentido del silencio se regirá por lo establecido en la normativa básica estatal (sic, *no es básica*) y en la normativa sectorial aplicable” (art. 27.4)].

-El art. 27.1 contiene el mismo principio de la Ley 39/2015 (en su art. 24.1). Obvio, no podía, jurídicamente, ser de otra forma.

-La cuestión son las “excepciones” al principio general.

---Se tratan en el art. 27.2 y 3 Ley 1/2021. Contenido idéntico (ordenado de otra forma) al art. 24 Ley 39/2015. No podía ser de otra forma. (Jurisp. TC).

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS (2).

---Hay que esperar al Proyecto de Ley (hasta el 23-8-2021) para observar si hay efectos en concretos procedimientos administrativos.

-Revisión de plazos de resolución de procedimientos administrativos.

---La cuestión se trata en el art. 28 Ley 1/2021.

---Contenido idéntico al art. 21 Ley 39/2015. No podía ser de otra forma. (Jurisp. TC).

---Hay que esperar al Proyecto de Ley (hasta el 23-8-2021) para observar si hay efectos en los concretos procedimientos administrativos.

-Transcurso y suspensión del plazo para la emisión de informes y dictámenes en los procedimientos administrativos.

---La cuestión se trata en el art. 29 Ley 1/2021. (Diez días...con excepciones).

---Es idéntico al art. 80 Ley 39/2015. (Diez días...con excepciones y con las referencias del art. 22 Ley 39/2015. No podía ser de otra forma. (Jurisp. TC)).

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS (3).

---Hay que esperar al Proyecto de Ley (hasta el 23-8-2021) para observar si hay efectos en los concretos procedimientos administrativos.

Algunas novedades (nuevas) a resaltar:

a) Los informes sectoriales se solicitan y reciben a través de la “plataforma de emisión de informes sectoriales”....o de otras semejantes existentes o que puedan desarrollarse en el futuro...”*procurando* la interoperabilidad de las mismas” (art. 30).

(Puede hacerse sin norma legal, es tema organizativo).

b) **Aportación de documentos:** como regla general a través de declaraciones responsables en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado...

Se exigirá la aportación solo a concretos interesados atendiendo a la propuesta de resolución “y en el momento inmediatamente anterior más cercano a la misma” (art. 31).

(Habrá que concretar en la futura Ley: mientras tanto, no es aplicable).

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS (4).

c) Evaluación permanente de procedimientos (art. 32). La AP y sus Organismos Públicos evaluarán tiempos medios de tramitación de los expedientes (sic, son “procedimientos”, los expedientes no se tramitan, se forman, están, son,) de su competencia, identificando dilaciones indebidas y sus causas, sean estas regulatorias o de gestión.

(Puede hacerse sin norma legal, es tema puramente organizativo; no se necesita ni de base reglamentaria para que pueda realizarse esta evaluación).

DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES (1).

Definición: El art. 69 Ley 39/2015 define declaración responsable y comunicación, regula su régimen jurídico...(Orígenes en Directiva Bolkenstein).

Arts. 14-16 Ley 1/2021: **como regla general se sustituirá la autorización o licencia previa por la declaración responsable y la comunicación.**

Solo podrá mantenerse autorización o licencia previa mediante norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general.

[Definición de razones imperiosas de interés general en art. 2 b) Ley 1/2021, coincidente con jurisprudencia TJUE].

-Cómo se hará esto realidad:

a) En el **Proyecto de Ley** que deberá formularse antes del 23-8-2021.

b) Pero también en el **Plan de Simplificación Normativa** que “se elaborará de forma simultánea a la aprobación del Plan de Gobierno **en el primer semestre de cada legislatura**, y se aprobará, junto al Plan de Gobierno, **mediante acuerdo del Gobierno de Aragón**” (art. 5.1).

(¿En 2023, 2027...?: reforma AP como “**estado permanente**” de actuación).

DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES (2).

A eso se llega por remisión (gramaticalmente impropia) del art. 14.2.

-Parece que las dos son posibles...Pero los efectos solo se derivarán del Proyecto de Ley cuando sea aprobado como Ley. El Plan de Simplificación Normativa es eso, un Plan, sin efectos jurídicos por sí mismo.

-No cabe para la misma actividad declaración y comunicación (art. 17).

-Potestades de comprobación e inspección: art. 15.4:

“El órgano o entidad del sector público que promueva el establecimiento del régimen de declaración responsable o comunicación deberá contar con carácter previo a la implementación del mismo, con servicios de inspección y control con capacidad suficiente para asumir las funciones de comprobación, inspección y sanción en el ámbito que se trate”.

-Esto es fundamental. En caso contrario, la generalización de la declaración responsable será una invitación permanente a cometer ilegalidades.



DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES (3).

-Art. 18, comprobación e inspección. (Diferencia entre ellas).

-Precisión importante: La comprobación deberá realizarla la Administración Pública en seis meses computados desde la presentación de la declaración responsable o de la comunicación.

-Emisión, entonces, de “acto de conformidad”...si así lo dice la legislación sectorial:

“la legislación sectorial aplicable podrá establecer el derecho del declarante o comunicante a solicitar la emisión por el órgano o entidad competente de un acto de conformidad” (art. 18.4).

(Inspiración en el certificado de acto presunto).

(Esperar a ver qué dice la legislación sectorial).

-La inspección se podrá llevar a cabo en todo tiempo.

(Sin vinculación, parece, del “acto de conformidad”).

MEDIDAS DE COORDINACIÓN (1).

Arts. 10-13 Ley 1/2021.

Son medidas organizativas y de gestión del empleo público.

-Llamada general a la coordinación en art. 10:

A desarrollar instrumentos de colaboración. Por medio de **convenios**.

(Esto ya es posible hacerlo ahora con la normativa existente).

-Crítica llamada a:

“Las AAPP que tienen atribuidas las competencias en materia de cooperación y asistencia a los gobiernos locales (o sea, DDPP y Comarcas) (para que **puedan adoptar las medidas instrumentales y de fomento necesarias para aplicar la presente ley**, entre ellas el ejercicio de las facultades de intervención, inspección y sanción en materia de actividades económicas”.

(¿Qué actividades económicas? ¿De quién? Pero, ¿se aplica la Ley a las entidades locales? Remisión).

MEDIDAS DE COORDINACIÓN (2).

Temas más concretos:

a) **Gestión coordinada de procedimientos:** Cuando deben actuar varias AAPP para la autorización de una actividad o proyecto concretos o de sectores económicos específicos (art. 11).

Origen en art. 13 Ley (Aragón) 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio. Redacción actual muy semejante.

Se operaría mediante órdenes o convenios. Determinar en ellos la persona responsable de la tramitación del procedimiento concreto.

b) **Unidades transitorias de apoyo a la gestión coordinada o masiva (art. 13):**

-Para distintas finalidades (entre ellas la gestión coordinada de procedimientos). Origen: art. 10 Dley 4/2020 (que se deroga).

-Se acuerda por Orden conjunta del titular del departamento competente en materia de personal y del departamento correspondiente.

-No puede haber incremento de gastos de personal. Conexión con la siguiente técnica.

MEDIDAS DE COORDINACIÓN (3).

c) Régimen especial de atribución temporal de funciones (art. 13): Medida de gestión de personal. Conectada con las anteriores.

-Origen en Dley 4/2020, art.11.

-Justificación: razones de urgencia o inaplazable necesidad, debidamente justificadas, mediando negociación colectiva...

-Atribuir a su personal realización de funciones, tareas o responsabilidades que podrán ser distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo o función, en el mismo o en distinto departamento u organismo público...para la gestión coordinada de procedimientos o cuando por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal que desempeñe con carácter permanente los puestos de trabajo o funciones que tengan asignadas.

-Puede haber hasta traslado forzoso a otra localidad...

-Percepción de las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo que serán abonadas por su departamento de origen...

-Podrá haber exigencia de responsabilidad disciplinaria si no se cumple...

MEDIDAS DE COORDINACIÓN (4).

Problema muy importante sobre esta última técnica de coordinación:

- El mismo contenido del precepto aparece en el art. 35 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (BOA de 31 de diciembre de 2020).
- El Estado ha considerado que ese artículo es inconstitucional.**
- Por eso: Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con este artículo. Inicio de negociaciones sobre el art. 35. (BOA de 27-4-2021).
- Acuerdo comunicado al Tribunal Constitucional a efectos del art. 33.2 LOTC.
- Es de suponer (por congruencia) que lo mismo sucederá en el próximo futuro respecto al precepto de la Ley de Simplificación Administrativa.
- Esperar a ver la resolución de la Comisión Bilateral.
- Si no hay acuerdo, habrá recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (suspensión de la medida).

ENTIDADES COLABORADORAS DE CERTIFICACIÓN (1).

Arts. 19-25.

-Inspiración en entidades (privadas) colaboradoras de la AP en materias de **seguridad industrial (DA 5ª)** y otras, como **adopción internacional**.

-**Generalización ahora. Pueden existir en cualquier ámbito:**

“funciones de comprobación, informe y certificación **en los ámbitos en los que hayan de aplicarse declaración responsable o comunicación como régimen de intervención administrativa** o en aquellos otros en que se establezca por **norma de rango legal**” (art. 19.1). Futura concreción, por tanto.

-**Compatibilidad con funciones administrativas:**

“las funciones de las entidades colaboradoras de certificación no sustituirán las potestades propias de la administración”.

-**Hay que acreditar a las entidades certificadoras:** Competencia, en principio, del departamento competente en materia de AP (art. 20.1).

ENTIDADES COLABORADORAS DE CERTIFICACIÓN (2).

-Quién puede ser entidad colaboradora:

- a) Colegios profesionales cuyos colegiados...
- b) Toda clase de personas jurídicas legalmente constituidas.

-El procedimiento de acreditación es reglado.

Solo puede denegarse la acreditación por razones de legalidad y resolverse el procedimiento en **un mes**.

“Transcurrido dicho plazo sin notificación de resolución expresa podrá entenderse **desestimada** la solicitud” (art. 20.3).

(Cfr. con principios del silencio administrativo de la Ley 1/2021).

-(Parece que la acreditación obtenida es **permanente**; pero **puede perderse** por cometer infracciones, en procedimiento contradictorio).

-**Deben estar inscritas en un registro** (que se regulará reglamentariamente).

ENTIDADES COLABORADORAS DE CERTIFICACIÓN (3).

-**Requisitos de acreditación.** Art. 21: contar con personal competente, póliza de seguro...

Requisitos que se regularán reglamentariamente (y condiciones que podrá respecto a su personal **añadir el Colegio profesional**).

-**Funciones:**

a) **Realizar comprobaciones, informes y certificaciones en su ámbito de actividad.**

b) Emitir un documento-resumen en el que consten los requisitos principales de la actividad o establecimiento de que se trate...expuesto en lugar visible y legible para terceros

c) **Las que les atribuya la normativa sectorial.**

-**Deben tener un registro permanente de las certificaciones que emitan.**

ENTIDADES COLABORADORAS DE CERTIFICACIÓN (4).

-Aspecto económico:

“Actúan en competencia y régimen de mercado y se financiarán con los honorarios que perciban de sus clientes. Con la periodicidad que se establezca, deberán comunicar sus cuadros de tarifas al departamento competente en materia de Administración Pública, que elaborará y publicará, sobre la base de las tarifas comunicadas, la tabla de tarifas medias del conjunto de las entidades colaboradoras de certificación” (art. 23.5).

-Certificado de verificación documental.

Una muestra de lo que pueden hacer las entidades, art. 26.

---**Concepto de verificación:** Consistirá “en la revisión técnica, el informe y la validación del proyecto básico o de ejecución y el resto de documentación que acompañará a la documentación que deba presentar ante la Administración, pronunciándose, además, sobre la suficiencia y la idoneidad de la documentación para los fines que legalmente procedan”.

ENTIDADES COLABORADORAS DE CERTIFICACIÓN (5).

---**Opera sobre**: procedimientos de intervención administrativa sobre entidades privadas.

---El certificado lo emite la entidad.

---**Efectos**:

“las solicitudes (se entiende de autorización), declaraciones o comunicaciones con certificado de verificación documental, junto con el resto de documentación exigida, **se admitirán a trámite** (¿sin ninguna comprobación?), sin perjuicio de la actividad de ordenación e instrucción que el órgano competente considere procedente”.

-**Tener en cuenta el régimen sancionatorio (arts. 34 y ss.)**.

APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES (1).

Un precepto a considerar:

Disposición adicional sexta

“1. Las entidades locales aragonesas quedarán sujetas a las disposiciones de la *parte articulada de esta ley* [¿no sujetas las eell a las disposiciones finales, adicionales etc...?] cuando así se establezca expresamente en la misma y, en todo caso, a lo establecido en el título preliminar, excepto el artículo 5, el título II y, cuando en virtud de su normativa específica apliquen los regímenes de declaración responsable y comunicación, los capítulos primero y tercero del título III. [Nótese que no se nombran las disposiciones adicionales y finales, ¿por qué?; la redacción crea inseguridad. En esas disposiciones hay normas que sí se aplican a entidades locales; ejemplo: cesa la voluntariedad para pedir licencia en algunas operaciones de transformación urbanística].

2. En la regulación de los procedimientos de su competencia, en el marco de la legislación básica y sectorial aplicable, *las entidades locales observarán los criterios establecidos en el capítulo segundo del título III*”.

APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES (2).

Conclusión: Ley 1/2021 prácticamente no se aplica a las entidades locales (en lo que hace referencia a parte articulada). Precisiones:

-Título preliminar: Objeto de la Ley (art. 1); definiciones (art. 2); el art. 3 solo se aplica al sector público autonómico por mención expresa; **criterios (art. 4).**

-Título primero: No se aplica.

(Algún funcionario local puede incorporarse a la Comisión de Simplificación Administrativa...**que solo trata sobre el sector público autonómico).**

-Título segundo: Solo algún precepto:

Medidas de coordinación (convenios, art. 10; gestión coordinada de procedimientos, (art. 11).

(Aplicar el contenido de los dos arts. es posible sin esta Ley).

El resto de artículos (12 y 13) solo se aplican al sector público autonómico.

APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES (23).

-**Título tercero:** Si en virtud de su normativa se aplican regímenes de declaración responsable y comunicación, **entonces se aplican su Capítulo primero (Intervención administrativa, arts. 14-26) y su Capítulo Tercero (régimen sancionador, arts. 34-49).**

Si no, no.

-**Título cuarto:** Administración electrónica (arts. 50-58). **No se aplica.**

-**Título quinto:** Medidas sobre el sector energético, arts. 59-69. **No se aplica.**

-**¿Y el régimen de las Entidades colaboradoras de certificación? Sí, si se establece declaración responsable y colaboración. Si no, no.**

Una potestad: “En este sentido, **tanto la administración local** como la autonómica podrán, en cualquier momento, **verificar las funciones y actuaciones desarrolladas por aquellos**” (sic, **aquellas**). Posibles problemas de la **duplicación de actuaciones** que no están previstos.

APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES (24).

-Disposiciones adicionales, finales: no corresponden a la “parte articulada” de la Ley ni se nombran expresamente. ¿Se aplican?

(Se nombra a las entidades locales en alguna disposición final, En otras – modificación ley urbanística- es obvio que se aplica cuando deban intervenir las entidades locales).

-Recuérdese que la Comisión de Simplificación Administrativa solo trata del sector público autonómico.

RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES (1).

Necesario recordar:

Disposición adicional sexta

“1. Las entidades locales aragonesas quedarán sujetas a las disposiciones de la *parte articulada de esta ley* [¿no a nada que figure en las disposiciones finales, adicionales etc...?] cuando así se establezca expresamente en la misma y, en todo caso, a lo establecido en el título preliminar, excepto el artículo 5, el título II y, cuando en virtud de su normativa específica apliquen los regímenes de declaración responsable y comunicación, los capítulos primero y tercero del título III”.

-Como el régimen de las subvenciones *no está en la parte articulada* sino en la *disposición final segunda* (Modificación de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón), ¿habría que concluir *en que el régimen subvencional no se aplica a las entidades locales de Aragón...excepto cuando sean beneficiarias de subvenciones convocadas por la Administración autonómica?*

-**Inseguridad.** Debería haberse buscado una **mejor redacción** para dejar sin duda cuestión tan importante como la aplicabilidad de la Ley a las entidades locales.

RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES (2).

No obstante, se comentan algunas modificaciones de la Ley General de Subvenciones de 2015 modificada por la Ley de Simplificación Administrativa.

-Art. 11.3: el informe de la intervención en las entidades locales previo a la aprobación de las ordenanzas sobre subvenciones **debe ser emitido en diez días**, (igual que el de la Secretaría General). Transcurridos éstos, se entenderán emitidos **en sentido favorable**.

-Art. 12 bis (nuevo): Posibilidad de incorporar o modificar líneas de subvenciones, modificando bases reguladoras o convocatorias. **Plazo de diez días para informes**.

-Art. 13 bis (nuevo): Se crea un **Registro de Beneficiarios de Subvenciones**. Es autonómico. (Congruente con la aplicación de la Ley al sector público autonómico).

(¿Podrían las entidades locales crear uno propio en uso de su autonomía?)

-Art. 14.4: **ampliación** de la posibilidad de aplicar **procedimiento simplificado** a la tramitación de subvenciones (automaticidad de los criterios).

RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES (3).

-Art. 14 bis (nuevo): tramitación urgente de subvenciones (pero el texto parece pensado exclusivamente para la Administración autonómica).

Se reducen a la mitad los plazos de los informes de intervención.

-Art. 17 m): la convocatoria de subvenciones puede contener los criterios de cuantificación del importe de la subvención para todos los procedimientos (no solo para los simplificados).

-Art. 18.1: impulso de la presentación telemática de solicitudes de subvención.

-Art. 19.3: generalización de la presentación de declaración responsable (sustitutiva de la presentación de documentos, “siempre que sea posible”).

Presentación de documentos antes del pago.

Si no se presentan se pierde el derecho al cobro de la subvención.

-Art. 22.2: plazo de audiencia al interesado respecto a la propuesta de resolución provisional.

Cinco días en lugar de diez.

RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES (4).

- Art. 23.1: reducción del plazo de resolución del procedimiento de seis a tres meses desde la fecha de publicación de la convocatoria o desde la fecha de finalización del plazo para presentar solicitudes según bases reguladoras.
- Art. 28.2: mayor rapidez para adjudicación directa de subvenciones por razones de interés público, social, económico o humanitario.
- Art. 32: incorporación de justificación de subvenciones mediante informe de auditor, especialmente para subvenciones complejas o de cuantía elevada. Bases reguladoras incorporarán forma de justificación con menores cargas y mayor agilidad.
- Art. 39 bis (nuevo): impulsar tramitación de subvenciones con fondos finalistas, aunque éstos no hayan llegado todavía.
- Art. 40.3 (nuevo): Acreditación inicial (provisional) de diversas circunstancias mediante declaración responsable en la solicitud. Acreditación efectiva antes del pago.

RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES (5).

-Art. 41.3: Es una limitación al pago anticipado de la subvención. Antes se podía llegar al 100%. Ahora no.

Ejemplo: si el beneficiario es una entidad “local o comarcal” (¿?) el límite del pago anticipado será del 90% del importe total de la subvención, excepto si se financia total o parcialmente con el fondo de inversiones de Teruel (aplicación entonces del Dley 5/2017).

-Disp. adicional 5ª (nueva): Subvenciones con cargo al Fondo Local de Aragón. Se regirán por sus bases reguladoras aprobadas por los departamentos correspondientes y comunicadas antes de la aprobación al departamento competente en materia de régimen local.

-Disp. Adicional 6ª (nueva): “Las entidades locales podrán establecer en su reglamento orgánico el órgano competente para la adopción de los acuerdos previstos en los artículos 12 bis y 14 bis de esta Ley”.

¿Por qué en reglamento orgánico? Mayoría absoluta, difícil modificación. Posibilidad de aplicación de un régimen de delegaciones, si es necesario.

Cuadro nº 1: Personal al servicio de las Administraciones Públicas. España. (Evolución de 1-1-2008 a 1-7-2020).

Fecha	AGE	Universidades	CCAA	Aytos.	DDPP	TOTAL
1-1-2008	561.551	97.489	1.260.575	540.847	82.367	2.582.846
1-1-2009	583.447	102.894	1.300.232	549.442	80.063	2.659.010
1-1-2010	597.021	103.653	1.332.844	580.869	77.036	2.680.219
1-1-2011	592.531	103.106	1.348.492	573.223	74.265	2.690.099
1-7-2012	579.892	154.768	1.351.863	526.248	70.964	2.636.181
1-7-2013	567.263	150.074	1.281.373	487.997	61.013	2.547.720
1-7-2014	540.462	148.697	1.277.212	495.664	60.596	2.522.631
1-7-2015	531.324	149.967	1.284.819	514.558	62.159	2.542.787
1-7-2016	524.314	152.548	1.298.132	486.962	60.863	2.522.819
1-7-2017	514.372	151.339	1.303.641	504.235	61.906	2.535.493
1-7-2018	512.577	157.111	1.340.939	509.737	63.130	2.583.494
1-7-2019	513.954	156.477	1.342.827	517.929	64.388	2.595.575

Cuadro nº 2: Personal al servicio de las Administraciones Públicas en Aragón (de 1-1-2008 a 1-7-2020, números anuales por Administraciones Públicas y variación porcentual).

Fecha	AGE	Comunidad	Admon. Local	Univers. Zar.
1-1-2008	24.271	40.531	18.132	4.034
1-1-2009	23.332	42.349	18.721	4.789
1-1-2010	24.556	43.865	19.841	5.013
1-1-2011	24.442	43.594	19.448	5.214
1-7-2012	23.165	42.319	17.763	5.073
1-7-2013	21.408	38.363	17.438	5.525
1-7-2014	22.206	42.189	17.344	5.630
1-7-2015	22.261	42.709	17.670	5.784
1-7-2016	22.020	44.823	17.594	5.859
1-7-2017	21.359	45.232	18.158	5.355
1-7-2018	21.512	46.413	18.457	5.793
1-7-2019	21.430	46.509	18.506	6.198.
1-7-2020	21.162	51.922	18.302	6.338
% 2008-2020	-12'81%	+28'10%	+0'93%	+63'64%

REFLEXIONES FINALES (1).

1) La Ley 1/2021 puede vincularse a las tendencias, permanentes, de reforma (modernización, racionalización...) de la Administración Pública.

Tendencias coherentes con el juicio mayoritario sobre lo insatisfactorio del funcionamiento de las Administraciones Públicas en España.

2) Su contenido solo es entendible con la referencia a la gestión (a través de subvenciones y contratos principalmente) de las cuantías económicas que provenientes de la UE deberían llegar a España (como donación o préstamo) en función de la política europea de recuperación económica motivada por la pandemia.

[Singularidad Ley 1/201: se monta un sistema de reforma permanente de la Administración. Plan de Simplificación Normativa (cada cuatro años, al comienzo de la legislatura)].

REFLEXIONES FINALES (2).

3) Por eso la Ley 1/2021 de Simplificación Administrativa tiene singular interés en la **modificación del régimen jurídico subvencional y contractual.**

Está en duda en este momento que las entidades locales vayan a gestionar por sí mismas fondos europeos.

4) **Excepto en cuestiones marginales al derecho administrativo general (régimen energético, algunas normas sectoriales) la Ley 1/2021 solo contiene principios y criterios que habrán de hacerse realidad, o no, en el futuro.**

En su mayor parte, la Ley 1/2021 tendrá una aplicabilidad dependiente de las decisiones futuras que se adopten mediante Ley.

5) **La legislación estatal del Procedimiento Administrativo Común enmarca muy profundamente las capacidades autonómicas de adopción de decisiones en este ámbito.**

Es legislación emanada con competencia exclusiva por el Estado, no de competencia compartida, de establecimiento de legislación básica.

REFLEXIONES FINALES (3).

Las posibilidades de adopción de novedades sustanciales por la legislación autonómica no son amplias.

6) Algunas decisiones de la Ley 1/2021 podrían llevarse a cabo con la legislación vigente pues son meramente organizativas o de regulación en todo caso reglamentaria, no reservada a la Ley.

7) El efecto de la Ley 1/2021 sobre las entidades locales es muy débil y tiene algunos defectos de redacción que crean inseguridad.

La Comisión de simplificación administrativa, órgano fundamental en la Ley, sólo opera en relación al sector público autonómico.

8) Para ser realmente eficaz, una Ley de reforma (modernización, simplificación, racionalización...) de la Administración Pública **necesita imprescindiblemente la reforma de la función pública que la sirve.**

REFLEXIONES FINALES (4).

9) La evolución del empleo público aragonés en los últimos doce años permite contemplar su amplísimo crecimiento (el autonómico) sin ampliación competencial.

Y la contención del empleo público local con asunción cada vez mayor de responsabilidades por las entidades locales.

Dos paradojas evidentes.

10) La Ley 1/2021 es, fundamentalmente, un texto que pretende entregar sectores de la tradicional acción pública autonómica al sector privado, en un momento en que nunca ha sido más numeroso el empleo público autonómico.

La contradicción es palmaria y debe resolverse adecuadamente.

El crecimiento, impresionante, de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma (desde 2015), ¿ha afectado también al ámbito de la inspección?

La “atribución temporal de funciones” a los funcionarios está afectada por la intención estatal de recurrirla al Tribunal Constitucional.